

LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA EN LA DECADA DE 1980: CAMBIO Y CONTINUIDAD

Alberto van Klaveren

Las realidades económicas, políticas y sociales de América Latina han conocido transformaciones particularmente profundas durante las últimas décadas. En parte como consecuencia de estos cambios y en parte como resultado de las modificaciones igualmente radicales que se han producido en el sistema internacional global, las políticas exteriores de muchos países latinoamericanos han experimentado un desarrollo notable. Si bien la grave crisis que ha afectado a la región durante los años ochenta ha vuelto a plantear interrogantes muy serios sobre las posibilidades de acción externa de América Latina, ella no ha anulado este desarrollo.

La mayoría de los estados de América Latina ha procedido a una profunda redefinición de sus vínculos externos. Para comenzar por el país más importante, Brasil posee hoy una red de relaciones exteriores particularmente diversificada, ha modificado mediante un proceso difícil y complejo sus vínculos tradicionales con los Estados Unidos, se ha acercado a sus vecinos rompiendo un aislamiento relativo y hasta cierto punto autoimpuesto durante muchas décadas, ha adquirido una indudable proyección en varios países africanos y se ha transformado en un negociador firme y sólido en una serie de foros económicos internacionales, aun cuando en diversos casos su esfuerzo no se ha visto coronado por el éxito. Por su parte, México se ha convertido en un socio cada vez más valorado por los Estados Unidos, ha superado sus tradicionales posturas aislacionistas e introvertidas, ha desempeñado un papel esencial en la búsqueda de una solución pacífica para el conflicto centroamericano, ha otorgado una atención creciente aunque no exenta de ciertas reservas a los procesos de concentración regional que tienen lugar en América Latina y se ha transformado en el país latinoamericano con mayor presencia diplomática en el Japón. En cuanto a Argentina, después de prota-

gonizar una guerra abierta e insensata con una potencia militar europea de primer orden, ha logrado reconducir su política exterior, solucionando un conflicto limítrofe con Chile que amenazaba desencadenar otra guerra insensata, firmando dos acuerdos de carácter asociativo con importantes países de Europa Occidental e iniciando un proceso de integración bilateral con el país que percibía hasta hace muy poco como un vecino expansionista, hostil y hegemónico. El papel externo que ha desempeñado Cuba a partir de su proceso revolucionario es demasiado conocido como para abundar en él; sólo basta recordar su protagonismo en el seno del Movimiento de los No Alineados, su importante proyección en Africa, dotada incluso una fuerte componente militar y su mismo reticencia a sumarse a los procesos de reforma que están sacudiendo a su principal aliado socialista.

Varios países intermedios de la región han experimentado cambios igualmente importantes en su acción externa. Colombia, un estado tradicionalmente pasivo en materia internacional, desempeñó un papel de gran relevancia en el Grupo de Contadora, a la vez que ha logrado consolidar una relaciones externas económicas relativamente sólidas en términos latinoamericano.

Contrariamente a lo que podría esperarse, este proceso de cambio ha terminado por afectar igualmente a los países pequeños de la región, en muchos casos los más vulnerables a la influencia de su gran vecino del Norte. El caso de Panamá es quizás el más evidente, aunque no necesariamente el más recomendable debido a sus aspectos oscuros y su indudable costo paradigmático de Nicaragua que, contra su voluntad, ha sido percibido, absurdamente es cierto, como una amenaza contra la seguridad de los Estados Unidos. Pero incluso los países que no han experimentado procesos revolucionarios y que siguen muy cercanos a Washington, en ciertas etapas muy cruciales se han permitido prescindir de las opiniones de su gran aliado y llevar a cabo su propio proceso de concertación regional, buscando además vinculaciones alternativas o complementarias con otros países de América Latina o de Europa Occidental.

Varios de estos cambios parecen hoy tan obvios ya no llaman la atención. Sin embargo, ellos cobran su verdadera dimensión cuando se analizan en una perspectiva histórica. Así, hasta hace unas décadas, las relaciones internacionales de la gran mayoría de los países de la región se limitaban a los vínculos, a menudo conflictivos, con los vecinos inmediatos, a la participación en un asimétrico, vetusto y en

definitiva distorsionado sistema interamericano, a unas relaciones bilaterales de claro sesgo hegemónico con los Estados Unidos y a una acción formalista y hasta cierto punto ingenua en organizaciones internacionales de todo orden. Como un reflejo de estas prioridades, en muchos países de literatura académica sobre la política exterior se limitaba a defensas apasionadas de territorios supuestamente arrebatados o amenazados por países vecinos e inacabable obras sobre otros problemas limítrofes, a análisis formales del sistema interamericano y a escritos reivindicativos, retóricos e invariablemente laudatorios para el país de procedencia del auto que caían mucho más en el terreno del deber ser y de la utopía que en las a menudo crudas y porfiadas realidades internacionales. En el plano de la acción concreta, la presencia externa de los países era débil, su diplomacia poco profesional y sus vínculos poco diversificados. Si bien es cierto que todavía quedan importantes resabios de este legado histórico que, también es cierto, conoce honrosas excepciones nacionales, se ha ido produciendo un cambio gradual y acumulativo que ha sido reconocido por prácticamente todos los observadores de las relaciones internacionales de América Latina.

En las próximas páginas pretendemos resumir las principales tendencias de las relaciones internacionales de América Latina, poniendo más énfasis en los aspectos políticos que en los económicos, aunque reconociendo en todo momento la profunda ligazón entre ambos. Concretamente, pasaremos revista a las vinculaciones más importantes que mantienen los países de la región con el resto del mundo y entre ellos mismos, con el objeto de determinar sus prioridades externas y, sobre todo, los cambios que se han producido en este terreno. La mención de los principales elementos de continuidad y de cambio en cada caso no permitirá igualmente detectar los rasgos comunes y más generales presentes en la totalidad de las relaciones externas de la región, tema al que volveremos en las conclusiones.

Estados Unidos: Hacia una redefinición de los vínculos

Es común que todos los análisis sobre las relaciones internacionales de la región arranquen con una referencia al papel de los Estados Unidos y, ciertamente, este trabajo no podría ser una excepción a esta tendencia general. La primera potencia del mundo constituyó durante mucho tiempo el poder hegemónico por excelencia en todo

el Hemisferio Occidental y si bien hay argumentos muy convincentes para hablar de una declinación relativa de esa hegemonía,¹ no cabe duda de que se sigue tratando del principal actor externo en América Latina y que, por el momento, ninguna otra potencia parece dispuesta a no estar en condiciones de disputarle ese papel.

Estados Unidos es sin duda un socio comercial fundamental para América Latina, un proveedor esencial de inversiones extranjeras, una fuente decisiva de financiamiento externo, un abastecedor de armas, un actor que nunca hay que descontar en la propia política interna de los países de la región y una referencia obligada en muchos temas de las propias políticas exteriores latinoamericanas. Sin embargo, también es claro que, en varios de estos terrenos, objetivamente la influencia estadounidense ha disminuido y que, lo que todavía es más importante, la mayoría de los Gobiernos latinoamericanos, sean de derecha, centro o izquierda, sean revolucionarios, reformistas o conservadores, sean democráticos o autoritarios, han comenzado a mirar más allá de Washington, en un proceso de redefinición de sus vínculos con los Estados Unidos que no ha estado exento de dificultades, contradicciones y retrocesos.²

En una perspectiva histórica, parece obvio que los países de América Latina ya no secundan de manera automática y acrítica las posiciones de Washington respecto de las grandes cuestiones internacionales y de los propios problemas regionales que siempre ha resumido las características centrales de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina: el sistema interamericano.³ En notorio contraste con lo que había sucedido con motivo de la intervención estadounidense en Guatemala en 1954 y, con motivo de la intervención estadounidense en Guatemala en 1965, Washington fracasó en 1979 en su intento de establecer una misión especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) y enviar una fuerza

[1] Ver sobre este tema: Abraham F. Lowenthal, *Partners in Conflict. The United States and Latin America*, (Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1987) y Luis Maira (ed.), *¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?*, Anuario del RIAL 1985, (Buenos Aires: GEL/RIAL, 1986).

[2] Esta es, en nuestra opinión, una de las conclusiones que pueden extraerse de los estudios incluidos en el volumen compilado por Monica Hirst, *Continuidad y Cambio en las Relaciones América Latina/Estados Unidos*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987).

[3] Véase sobre este tema los libros clásicos, aunque no actualizados, de Gordon Connel-Smith, *El Sistema Interamericano*, (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1971), y Federico G. Gil, *Latin American - United States Relations*, (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich Inc., 1971). Véase también la selección de trabajos incluida bajo el título de "Las relaciones interamericanas: crisis y perspectivas", *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, México, D. F., N° 77, enero-marzo, 102-113.

multilateral interamericana que permitiera controlar el conflicto civil en Nicaragua y lograr una transición dirigida y pactada después del derrumbamiento del régimen de Somoza. Por el contrario, la mayoría de los países de la región se inclinó por una posición claramente favorable al nuevo régimen sandinista que se estaba gestando. Asimismo, en 1983 Washington no obtuvo el apoyo de los países de América Latina para su intervención en Grenada, pese a la reprobación que habían merecido los acontecimientos políticos que motivaron la intervención. La Administración Reagan tampoco ha logrado imponer los términos de la solución del conflicto centroamericano, como lo revela una somera comparación entre las posiciones de Washington frente al conflicto y el texto del Acuerdo de Esquipulas II,⁴ algunos de cuyos signatarios no se habían destacado precisamente por su vocación autonómica y su independencia de los Estados Unidos.

Así, los márgenes de acción de los países de América haberse ensanchando significativamente, aun cuando subsisten por cierto importantes limitaciones. El costo de un enfrentamiento con la gran potencia sigue siendo aprovechado por diversos países y que tampoco ha sido ignorado por los otros actores extrarregionales. Por otra parte, parece claro que no hay una relación inexorable, automática y unívoca entre el peso, todavía muy grande, de los Estado Unidos en América Latina y las políticas exteriores que adoptan los países de la región.

Como parte de este proceso de cambio, los países latinoamericanos también han adquirido una visión más completa y matizada de la elaboración de la política de los Estados Unidos hacia América Latina, abandonando en varios casos las visiones simplistas que tendrían a ver a la gran potencia como un actor monolítico, altamente unificado y dotado de una suerte de racionalidad plena,⁵ atribuida, sea a un Ejecutivo homogéneo y todopoderoso, sea a la convergencia

[4] Véase sobre este punto el número dedicado a "Centroamérica: crisis regional", *Síntesis* Madrid, 7, enero-abril 1989, y FLACSO, CSUCA y Universidad para la Paz, *Informe blanco sobre los avances logrados en el proceso de cumplimiento del acuerdo de paz para Centroamérica "Esquipulas II"*, (San José: FLACSO, 1986).

[5] Un buen debate sobre el grado de unidad y coherencia de la política de los Estados Unidos frente a América Latina se encuentra en Julio Cotler y Richard R. Fagen (eds.), *Latin America and the United States: The Changing Political Realities*, (Stanford: Stanford University Press, 1974). Véase también Jorge I. Domínguez, "Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970s", *Latin American Research Review*, 13 (1), 1978, pp. 87-126.

de intereses siempre coincidentes del capitalismo monopólico o del complejo militar-industrial. Por el contrario, se ha comenzado a reconocer la complejidad del sistema de toma de decisiones de política exterior de los Estados Unidos, la multitud de actores y de intereses heterogéneos que intervienen en él y, sobre todo, las oportunidades que pueden ofrecer para la defensa de posiciones específicas de los países latinoamericanos. Así, se está tomado más en cuenta el papel que puede desempeñar la prensa, el apoyo que pueden prestar sectores religiosos y las alianzas que se pueden establecer con determinados grupos de intereses en el terreno comercial. Igualmente, parecen haberse descubierto las oportunidades que ofrece la constante rivalidad entre el Ejecutivo y un Legislativo cada vez más dispuesto a utilizar su poder fiscalizador en el terreno de la política exterior, así como la utilidad de los *lobbies*, pese a que todavía no parecen haberse desarrollado plenamente en el caso latinoamericano.

La agenda de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina se ha tornado más compleja y diversificada, combinando diversos elementos bastantes tradicionales, que configuran los elementos de continuidad, con temas nuevos.

Forzosamente, uno de los puntos centrales que ha dominado la agenda de los años ochenta ha sido la cuestión de la deuda externa latinoamericana, que a veces tiende a ser visto como un problema cuya solución depende únicamente de Washington, pese a la importancia que asumen otros acreedores de la región como Europa Occidental y Japón. El impacto que ha producido esta cuestión en las relaciones con la gran potencia ha sido en realidad enorme, motivando un constante peregrinaje de autoridades políticas y financieras a Washington y una serie de intentos, no muy logrados, de concertación regional respecto al tema, primero en el seno del Grupo del Consenso de Cartagena, establecido en 1984 y luego en el seno del Grupo de los Ocho, creado a finales del año siguiente. Aunque el problema sigue plenamente vigente y Estados Unidos ha mantenido posiciones inspiradas en la ortodoxia financiera, en los hechos y después de una tenaz resistencia, le está dando un tratamiento algo más político a la cuestión, como lo demuestra la adopción de los Planes Baker y Brady y, sobre todo, la posición más abierta mantenida durante 1989 frente al caso mexicano, precisamente porque éste

involucra en definitiva intereses de seguridad nacional bastante concretos para los Estados Unidos. Con todo, pese a las esperanzas que suelen depositarse en mecanismos tales como la conversión de deuda por acciones, de reducción del peso de la deuda, la reducción y/o fijación de los intereses y el aprovechamiento por parte de los deudores del descuento existente en los títulos de la deuda latinoamericana en el mercado secundario, es claro que el problema no tendrá una salida fácil y que seguirá presente en la agenda durante bastante tiempo más.⁶ Por otra parte, tampoco parece probable que las duras políticas, necesarias como parecen, requieren de un cierto alivio en el servicio de la deuda para asegurar su éxito.

Desde el punto de vista de este trabajo, resulta sin duda interesante preguntarse hasta qué punto la crisis de la deuda ha terminado por afectar la capacidad de acción externa de los países latinoamericano, esto es, hasta dónde ha impuesto nuevos condicionamiento a la política exterior. La respuesta a esta interrogante no parece del todo clara. Si bien cierto que en el caso mexicano el país ha logrado conservar un importante grado de autonomía en varios temas de su política exterior durante parte de la década de 1980, manteniendo por ejemplo sus posiciones propias frente al conflicto centroamericano, también es cierto que su capacidad negociadora en otros temas, especialmente económicos, se ha visto resentida. La misma, especialmente económicos, se ha visto resentida. La misma apreciación parece válida para Brasil. Si bien los principios básicos de su política exterior no se han alterado e incluso el país ha mantenido sus actitudes nacionalistas en materia económica, su posición negociadora parece hoy relativamente más débil que a sido revertida por el proceso de democratización que vive el país. En casos como el argentino y el colombiano, posturas iniciales, bastantes críticas frente a la cuestión de la deuda fueron modificadas gradualmente ante la posición dura e inflexible de Washington, mientras que el Perú, que siguió aferrado a una estrategia de confrontación con respecto a este campo. En suma, la cuestión de la deuda ha vuelto poner de relieve la vulnerabilidad de la región, así como las limitaciones que se siguen planteando respecto de su capacidad de acción externa. Sin embargo, por otra parte, también parece claro que incluso una situación tan grave no ha implicado un regreso a posiciones tradicionales de

[6] Véase el trabajo de Jesús Silva Herzog, "La crisis de la deuda externa latinoamericana hacia fines de la década de 1980", publicado en esta misma obra.

aislamiento o a las actitudes de seguimiento y subordinación que mantenía la región con respecto a Washington durante los años cincuenta y sesenta.

Si en las décadas pasadas los principales puntos de conflictos en materia económica entre Estados Unidos y los países de América Latina tendría a girar en trono a la cuestión de la soberanía de los recursos naturales o el tratamiento de la inversión extranjera, hoy éstos parecen haberse desplazado al terreno comercial. Las acusaciones, a veces recíprocas, de proteccionismo se han tornado cada vez más frecuentes, dando lugar a complejos y difíciles procesos de negociaciones que suelen intervenir consideraciones de política interna. En el caso de Brasil, que no en vano es la principal potencia económica de América Latina, el acceso de sus exportaciones de manufacturas al mercado estadounidense se ha convertido en uno de los principales objetivos de sus relaciones bilaterales, mientras que la reserva de mercado contenida en su Ley de Informática de 1984 ha dado pie a lo que Mónica Hirst denomina una "negociación límite", esto es, una negociación en que el país intenta oponerse a presiones ejercidas por los Estados Unidos en virtud de una fuerte consenso fraguado en su día entre el Ejecutivo, los militares y la sociedad civil.⁷ Las restricciones comerciales, consistentes en la imposición de cuotas, el establecimiento de barreras no arancelarias, la aplicación de derechos compensatorios, etc., también han afectado las relaciones de países latinoamericanos tan diversos como México, Chile, Colombia, Venezuela, Perú o Uruguay con los Estados Unidos, debido precisamente a que se trata del mercado de destino más importante para las exportaciones de la región, condición que incluso se ve acentuada en el caso de las manufacturas.

En el campo político, la observancia de los derechos humanos y la naturaleza del régimen político han cobrado una gran importancia como temas de debate en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Aunque sobre todo el segundo tema ha constituido una preocupación recurrente de Washington a lo largo de toda la evolución de las relaciones interamericanas,⁸ a partir de mediados de la década de 1970 la campaña iniciada por Washington en esta

[7] Mónica Hirst, "Brasil-Estados Unidos: de la diferencia al conflicto", en: Hirst, *Continuidad y Cambio, op. cit.*, p. 87.

[8] Véase Yale H. Ferguson, "The United States and Political Development in Latin America: A Retrospect and a Prescription", en: Yale H. Ferguson, *Contemporary Inter-American Relations*, (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1972), y los trabajos de Howard J. Wiarda y Guillermo O'Donnell en: Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (eds.), *The United States and Latin America in the 1980s*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1986).

área representó un desafío mayor para los gobiernos autoritarios de la época, situación que se hizo sentir especialmente en los casos de Argentina, Chile, Brasil y, posteriormente, algunos países centroamericanos.⁹ Las críticas estadounidenses a las violaciones de los derechos humanos cometidas en estos y otros países de la región condujera a la reducción y condicionamiento de los programas de ayuda militar y económica y a la consiguiente denuncia por parte de los países afectados en varios tratados de asistencia miliar. Más allá de las inconsistencias y dificultades que se han podido observar en la aplicación de esta política, es claro que también este tema permanecerá por mucho tiempo en la agenda latinoamericana de los Estados Unidos.

La concentración casi obsesiva de Washington en la cuestión centroamericana, más allá de la gravedad objetiva que ha asumido el conflicto en esa subregión, ha repercutido con especial fuerza en el ámbito más general de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Aunque las posiciones de los países de la región han tenido a ser diversas han variado desde el apoyo militar que brindaron los militares argentinos a la estrategia norteamericana en el área hasta la constante crítica de México o el respaldo cubano al régimen nicaragüense, se ha ido imponiendo una posición común latinoamericana, plasmada especialmente en los acuerdos del grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo, en el Grupo de los Ocho y en el propio Acuerdo de Esquipulas II, suscrito por los mismos países centroamericanos.

Pese a los intentos desplegados especialmente por la Administración Reagan de mantener vivo el conflicto Este-Oeste en América Latina, con los años se ha ido plasmando una posición más autónoma por parte de los países latinoamericanos frente a este cuestión, aun cuando la mayoría de ellos se siguen definiendo a sí mismos como occidentales y aunque las tendencias hacia un no alineamiento activo objetivamente han tenido menos acogida y credibilidad que en otras áreas del Tercer Mundo. Como es bien sabido, muchos países de América Latina se han negado a aceptar la interpretación que hace Washington del conflicto centroamericano como parte integral del conflicto Este-Oeste, a la vez que manifestaron fuertes reticencias a sumarse a la cruzada anticomunista que proclamó el Gobierno de

[9] Sobre este tema véase Lars Schoultz, *Human Rights and the United States Policy Towards Latin America*, (Princeton University Press, 1981).

Reagan. Una visión más matizada de la situación y papel de Cuba en la región ha llevado a una reanudación gradual de los vínculos diplomáticos y económicos con La Habana, pese a que las características internas del régimen de Fidel Castro y sus vinculaciones externas siguen actuando como obstáculos para su integración plena en la comunidad latinoamericana.

En la última década también han surgido con fuerza dos problemas relativamente nuevos en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. El *primero* de ellos se refiere a la cuestión de las migraciones masivas desde México, Centroamérica y El Caribe hacia los Estado Unidos, que han dado lugar a una minoría, mal llamada "hispanica", numéricamente cada vez más importante en el país del Norte, que está incidiendo en cuestiones tan esenciales como el empleo, la educación, la salud pública, la seguridad social, la cultura y la política de los Estados Unidos.¹⁰ Aunque la especificidad y la localización de este problema en los países más próximos a los Estados Unidos ha seguido haciendo primar el enfoque bilateral por sobre el regional, no cabe duda de que el tema seguirá aumentando su incidencia en las relaciones interamericanas.

El *segundo* problema dice relación con la cuestión del narcotráfico, que ha llegado a ser percibido como una cuestión de seguridad nacional para los Estados Unidos. Las relaciones que se han configurado en este terreno han contenido elementos de cooperación, sobre todo en lo que respecta al combate contra esta plaga en algunos países latinoamericanos, pero también del conflicto, suscitados por el tema de las extradiciones de los grandes narcotraficantes y la destrucción de cultivos.¹¹ Pero la cuestión básica que subsiste es el de las responsabilidades compartidas en esta materia ya que, después de todo, la oferta latinoamericana es una respuesta a la demanda del mercado legal de drogas más grande del mundo y, por cierto, Estados

[10] Michael Teitelbaum, "Migration and US-Latin American Relations in the 1980s", en: Middlebrook y Rico (eds.), *The United States and Latin America, op. cit.*, y Alejandro Portes, *Latin Journey: Cuban and Mexican Immigrants in the United States*, (Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1985).

[11] El caso colombiano es analizado por Bruce Bagley, "Colombia and the War on Drugs", *Foreign Affairs*, New York, 67 (1), Fall 1988, pp. 70-92 y Juan Gabriel Tokatlian, *Seguridad y Drogas: su significado en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos*, (Santiago de Chile: Documento de Trabajo de la Comisión Sudamericana de Paz, 1987). Véase también William Walker III, *Drug Control in the Americas*, (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1981).

Unidos tampoco está libre de la corrupción y ramificaciones económicas engendradas por este negocio.

Obviamente, las prioridades que ocupan estas cuestiones en las políticas exteriores latinoamericanas individualmente consideradas tienden a variar en cada caso. La naturaleza del régimen político y el respeto a los derechos humanos constituyen elementos centrales en las relaciones bilaterales de Estados Unidos con países como Chile y Haití, pero en definitiva han asumido menor importancia en casos como Brasil o Colombia; las consideraciones de seguridad nacional parecen esenciales en el caso de México pero tienden a ser menos importantes respecto de Bolivia o Argentina; los intereses económicos son relevantes en Brasil, pero mucho menos en Centroamérica; las percepciones norteamericanas respecto del conflicto Este-Oeste son centrales en lo que toca a Cuba o los países centroamericanos, pero no ocupan un lugar importante en el caso de Ecuador o Uruguay; la cuestión de la lucha contra el narcotráfico es una prioridad básica de la política de Colombia respecto de Washington, pero no constituye un problema grave de política exterior para Chile o Argentina.¹²

Pero más allá de estas diferencias y matices nacionales, la tendencia general parece apuntar hacia un aumento y compilación de la agenda, a la que se podría agregar ya la cuestión de la conservación de los recursos naturales, y hacia la continuación de los esfuerzos de varios países latinoamericanos en el sentido de redefinir sus vínculos con la gran potencia y basarlos en unos principios más simétricos y más realistas. Aunque es probable que los puntos de desacuerdo los sectores políticos de la región parece ahora consciente de los peligros de la simplificación en este terreno y rehuye las dicotomías falsas entre el conflicto total y la relación especial, entre la liberación del yugo imperialista y la dependencia completa.

[12]Sendas recopilaciones de casos de relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y países latinoamericanos seleccionados se pueden encontrar en Robert Wesson (ed.), *U. S. Influence in Latin America*, (Stanford: Hoover Institution/Stanford University Press, 1982) y Hirst, *Continuidad y Cambio*, *op. cit.*, Lowenthal, en *Partners in Conflict*, analiza los casos de México, Brasil y la Cuenca del Caribe.

Europa Occidental: la difícil búsqueda en una relación especial

Los países e instituciones regionales europeas siguen ocupando un lugar de considerable importancia en las prioridades externas de América Latina. Esta no se deriva tan sólo de un fuerte legado histórico y de una región, sino que también de significativas afinidades políticas y ciertas coincidencias en materia de política exterior. Se observa una simetría relativa entre los esfuerzos que despliegan las dos regiones para desarrollar un perfil externo propio y aumentar su autonomía dentro de un contexto global cambiante y más diversificado. Por cierto, esta simetría no implica necesariamente que las dos regiones atribuyan el mismo valor a las relaciones interregionales para la consecución de ese objetivo, pero por lo menos proporciona una cierta base para el acercamiento mutuo.

Es claro que en los últimos años se ha producido un notable incremento de las relaciones políticas entre las dos regiones, alentado por los procesos de democratización que se han vivido en América Latina y por importantes coincidencias entre las dos regiones frente a algunas cuestiones internacionales básicas que afectan a América Latina. Es igualmente claro que este incremento contrasta con una gradual declinación de las relaciones económicas mutuas, que se ha hecho sobre todo evidente en el campo comercial, pero que también afecta a las inversiones y a la cooperación al desarrollo, sin perjuicio del importante papel que conserva todavía el Viejo Continente en esos terrenos.

Diversos países de América Latina han depositado grandes expectativas en el fortalecimiento de los vínculos interregionales, asumiendo en parte que la buena voluntad política europea tendría gradualmente una contrapartida económica. Especialmente los nuevos Gobiernos democráticos que se fueron instaurando en la región en los años ochenta vieron en Europa Occidental una tercera opción entre las superpotencias, un posible contrapeso frente a los Estados Unidos, un puntal esencial para los propios procesos de democratización latinoamericanos, una fuente creciente de financiamiento y de cooperación al desarrollo, un interlocutor más comprensivo respecto de la cuestión de la deuda externa y un mercado más abierto para las exportaciones latinoamericanas. Aunque se han registrado progresos en algunos de estos campos, no cabe duda de que estas expectativas distan mucho de haberse cumplido, en parte por la

existencia de ciertos condicionamientos que penden sobre estas relaciones y en parte porque las mismas expectativas resultaron desmedidas, reflejando una cierta ingenuidad y un desconocimiento de las realidades, estilos y limitaciones propias de la acción externa de Europa Occidental.¹³

En una perspectiva de largo plazo, la relevancia comercial latinoamericana en los mercados europeos ha bajado fuertemente, haciendo de la Comunidad Económica Europea (CEE) la zona en que las exportaciones latinoamericanas han perdido más terreno. Del lado de las importaciones, también la CEE configura el área que ha disminuido en mayor medida su papel como proveedora de las importaciones latinoamericanas, si bien éste sigue siendo significativo. Por añadidura, América Latina exporta comparativamente mucho menos productos manufacturados hacia Europa Occidental que hacia los Estados Unidos, aun cuando también hay que señalar que al menos el comercio con los países europeos ha arrojado considerables superávits para la región en los últimos años. El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que pretendió paliar parte de los problemas comerciales que han afectado a las relaciones interregionales ha ido perdiendo importancia y cubre tan sólo una parte de las exportaciones latinoamericanas hacia la CEE, excluyéndose las materias primas agrícolas y determinadas exportaciones calificadas como sensibles por las instancias comunitarias, precisamente por su alto grado de competitividad con la producción europea. Los efectos de la Política Agrícola Común de la CEE han sido particularmente perniciosos para los exportadores agrícolas de zona templada de América Latina, implicando no sólo la pérdida de mercados de gran relevancia histórica sino que también una competencia altamente subsidiada en terceros mercados. Como es bien sabido, a diferencia de otras regiones en desarrollo, América Latina no dispone de un marco económico preferencial que le permita paliar o compensar el efecto de estos problemas comerciales.

La cuestión de la deuda externa latinoamericana afecta también de manera muy directa las relaciones europeo-latino-americanas,

[13] Hemos tratado más en detalle esta cuestión en Alberto van Klaveren, "Europa Occidental y América Latina: ¿Hacia un encuentro largamente esperado?", ponencia presentada en el Seminario "Las Relaciones Europa-América Latina ante la nueva administración estadounidense", organizado por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Institute of Latin American Studies de la Universidad de Carolina del Norte, en Madrid, 22-24 de mayo de 1989. Las próximas páginas se basan en ese trabajo.

toda vez que más de un tercio de la deuda está contraída con los principales sistemas bancarios europeos. Sin embargo, con los principales sistemas bancarios europeos. Sin embargo, con notables excepciones, la posición que ha adoptado el Viejo Continente no ha sido muy distinta a la estadounidense y, en ocasiones, incluso ha sido más reticente, como lo parecen demostrar las dudas de países como el Reino Unido la RFA u Holanda frente a algunos aspectos del Plan Brady. Aunque las autoridades políticas de varios europeos han mostrado una actitud más comprensiva frente al problema y Gobiernos como el español y el italiano han adoptado medidas concretas en casos como el mexicano o argentino, no parece que el grueso de los países europeos han mostrado una actitud más comprensiva frente al problema y Gobierno como el español y el italiano han adoptado medidas concretas en casos como el mexicano o argentino, no parece que el grueso de los países europeos esté dispuesto a lanzar una iniciativa importante y favorable a los intereses latinoamericanos para salir de la crisis, pudiéndose esperar tan sólo que secunden propuestas norteamericanas o japonesas en este terreno.

Afortunadamente, los restantes aspectos de las relaciones económicas interregionales configuran un cuadro menos conflictivo, aunque tampoco parecen satisfacer las altas expectativas latinoamericanas en este terreno. Así, las inversiones europeas están inevitablemente muy condicionadas por la crisis económica que azota a la región y la cooperación industrial y científico-tecnológica, que se perfilan como prometedoras a mediano y largo plazo,¹⁴ requieren de un apoyo financiero elevado, que los europeos no parecen muy dedicados a favorecer, además de un contexto estable y normal en los países favorecidos, condición bastante difícil de cumplir en estos momentos. En todo caso, Europa Occidental sigue aportando una considerable cooperación al desarrollo en América Latina -superior a la estadounidense en Sudamérica-, más por el bajo monto de los restantes proveedores que por una prioridad alta asignada a la región, que de hecho recibe tan sólo cerca del 6% de la ayuda de europea destinada a este fin.

[14] A nivel comunitario, véase Hubert Julienne, "Cooperación Económica entre la Comunidad Europea y América Latina: posibilidades y opciones", *Documento de Trabajo del IRELA*, Nº4, 1987. Véase también, Alesandro Pio (comp.), *Europa-América Latina: nuove forme di cooperazioni*, (Milano: Ed. Unicopli, 1988) y "América Latina-Europa Occidental", número monográfico de *Síntesis* Madrid, 4, enero-abril 1988.

En una perspectiva de largo plazo, se plantea igualmente la cuestión de los efectos de la consecución del mercado único europeo en 1992. No parece muy osado presumir que la profundización de la integración europea comportará dificultades adicionales para las exportaciones latinoamericanas, no tanto por la improbable imposición de nuevos aranceles o un aumento significativo de las barreras no arancelarias, sino por los efectos de las desviaciones adicionales del comercio que naturalmente trae consigo un proceso de esa naturaleza. Por otra parte, esos efectos negativos podrían ser compensados por un aumento de las compras europeas como consecuencia de la aceleración del crecimiento económico en la CE.¹⁵ Sea como fuere lo que está claro es que el tema del mercado unificado europeo configura una nueva prioridad para las políticas Occidental no han sido todo lo exitosas que puedan parecer a primera vista, particularmente en lo que concierne a la CE.

Sin embargo, si la evolución de las relaciones económicas entre Europa Occidental y América Latina ofrece pocos motivos para la complacencia, el balance en el campo político es bastante más favorable. Es cierto que Europa Occidental no ha llegado a ser el contrapeso político ambicionado por diversos sectores de las dos regiones, pero no es menos cierto que los países europeos han mantenido con diversos matices posiciones propias frente a los problemas latinoamericanos, que han desempeñado un papel constructivo en la búsqueda de una solución al conflicto político más grave presente en América Latina.

Para los efectos de este trabajo merecen destacarse en forma muy especial las coincidencias políticas que se han registrado entre Europa Occidental y la mayoría de los países latinoamericanos, derivadas de aspiraciones democráticas comunes y de valores históricos compartidos.¹⁶ En un plano más específico, los países europeos también han iniciado un interesante proceso de concentración interregional con respecto al conflicto centroamericano, inaugurado formalmente mediante la histórica conferencia de los ministerios de Relaciones Exteriores de todos los actuales países miembros de la

[15] Para una estimación muy optimista de los efectos de la unificación de los mercados sobre las economías de los países comunitarios, véase Paolo Cecchini (dir.), *Europa 1992: Una apuesta de futuro*, (Madrid: Alianza Editorial, 1987).

[16] Ver sobre este tema mi trabajo "Europa Occidental y la democratización de América Latina", *Nueva Sociedad*, Caracas, 85, septiembre-octubre 1987, pp. 134-140; Wolf Grabendorf, "Las Relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones", *Síntesis*, Madrid, 27, Primavera 1987, pp. 93-101.

CE, acompañados por representantes de la Comisión europea, con sus colegas de Centroamérica y del Grupo de contadora, la crítica de varios países a la intervención estadounidense en Nicaragua y el respaldo de acuerdo de Esquipulas del 7 de agosto de 1987, que mereció una mención específica en el propio texto del acuerdo. Por cierto, como lo recuerda otro trabajo de este volumen,¹⁷ el papel de Europa Occidental en el conflicto centroamericano no ha sido central y, con toda probabilidad, tampoco lo será en el futuro. Después de todo, los europeos tienen un interés secundario (aunque no por ello insignificante) en la zona, no están dispuestos a invertir grandes recursos políticos en la solución del conflicto ni mucho menos poner en entredicho su alianza con Estados Unidos,¹⁸ y tampoco parecen decididos a aumentar de manera considerable de cooperación económica que prestan en esa área, pese a la suscripción del Acuerdo del Cooperación entre la CEE y los países del Istmo Centroamericano en 1985. No obstante estas limitaciones, en una perspectiva histórica la discreta contribución europea a la solución del conflicto centroamericano tiene un importante valor, toda vez que pone fin a una ausencia muy prolongada en esa área, provee una importante legitimación a las opciones latinoamericanas para la solución del conflicto, y marca en los hechos una importante discrepancia con la posición del principal aliado de los europeos en el mundo.

América Latina y Europa Occidental también han iniciado una concertación política externa más amplia mediante un diálogo entre los países miembros de la CE (los doce), actuando dentro del marco de la Cooperación Política Europea, y el grupo de los Ocho, que no sólo ha abordado los principales problemas externos de América Latina como la crisis de la deuda o el conflicto centroamericano, sino que se ha referido igualmente a cuestiones internacionales de interés más global. Siempre que se pueda evitar el peligro de una dispersión excesiva de la agenda y la transformación de esta instancia en un foro más para el planteamiento de las reivindicaciones generales de América Latina, las reuniones celebradas en este contexto podrían conformar uno de los principales ámbitos para materializar el todavía distante encuentro entre las dos regiones.

[17] Ver el trabajo de Abelardo Morales, "El discreto encanto por Centroamérica en el Viejo Mundo", en: PNUD-CEPAL, *El Sistema Internacional y América Latina. América Latina y Europa Occidental en el Umbral del siglo XXI*, Documento de Trabajo N° 4, Santiago de Chile, octubre 1989.

[18] José Miguel Insulza, "Europa, Centroamérica y la Alianza Atlántica", *Síntesis*, Madrid, 4, 1988, p. 276.

La existencia de este diálogo interregional revela por otra parte que el principal contencioso político específicamente europeo-latinoamericano, el conflicto de las Malvinas, se ha reducido principalmente, a un conflicto bilateral entre el Reino Unido y Argentina, que si bien dificulta el entendimiento pleno entre las dos regiones, no introduce un obstáculo insalvable para lograr avances en esa dirección. Además, ciertos indicios recientes apuntan hacia una mayor flexibilidad en las posiciones iniciales de ambas partes, lo que lleva a la reanudación gradual de las relaciones entre ellas, aunque la solución definitiva del problema parece todavía muy distante.

Más allá del nivel interregional, configurado principalmente por las relaciones con la CE y el ámbito de la Cooperación Política Europea, los países latinoamericanos han buscado el fortalecimiento de sus relaciones bilaterales con varios países europeos, nivel que en muchos casos sigue siendo más relevante que el comunitario. Cabe destacar en este contexto los esfuerzos desplegados por Argentina y que culminaron con la suscripción de sendos acuerdos bilaterales con Italia y España, que pretenden movilizar recursos económicos bastante significativos principalmente en el área de la cooperación industrial.¹⁹ También se ha planteado la posibilidad de acuerdos similares entre Brasil e Italia, cuya negociación parece haberse estancado, y entre México y España. Los sucesivos Gobiernos españoles han sido en efecto los más receptivos a las demandas latinoamericanas, defendiendo con fuerza, aunque no necesariamente con éxito, las aspiraciones de la región a nivel comunitario y fortaleciendo sus vínculos políticos con los nuevos regímenes democráticos, aun cuando sus lazos económicos con América Latina no ha podido escapar a la tendencia declinante que se constata a nivel de todos los países europeos,²⁰ asumiendo además una modalidad Norte-Sur similar a la que exhiben las restantes relaciones interregionales. Aunque la voluntad política de otros países europeos hacia América Latina tiende a ser menor, cabe señalar asimismo el peso económico fundamental que ejerce en la región la República Federal de Alemania (RFA) así como la influencia de algunas de sus funda-

[19] Ver el trabajo de Roberto Russell, "Política exterior de Argentina en 1988: la prioridad de la agenda económica", en: Heraldo Muñoz (comp.), *A la espera de una nueva etapa. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1988-1989*, (Caracas: Ed. Nueva Sociedad/PROSPEL, 1989), pp. 16-20.

[20] Es una de las conclusiones del artículo de José Antonio Alonso y Vicente Donoso, "Perspectivas de las relaciones económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, 13, enero-junio 1988, pp. 161-188.

ciones políticas y otras Organizaciones No Gubernamentales (ONG); los vínculos económicos y políticos tradicionales de los otros grandes países europeos, como Francia y, en menor medida, el Reino Unido; el creciente papel que está desempeñando Italia; y la importante presencia de países como Holanda y Suecia en el terreno de la cooperación al desarrollo.

Precisamente la complejidad y variedad de los vínculos con los países europeos plantea un reto muy grande para las cancillerías latinoamericanas, que no siempre han logrado desprenderse de unos enfoques rutinarios y hasta cierto punto pasivos en esta materia.

Japón y los otros países del Pacífico: los nuevos socios

El surgimiento del Japón como una nueva potencia económica mundial también se ha hecho sentir en América Latina, pese a la ausencia de vínculos históricos previos comparables a los casos de Estados Unidos o de Europa y pese a las distancias geográficas y culturales que separan a los interlocutores.

Siguiendo una tendencia general visible en otras regiones, hasta ahora la presencia japonesa en América Latina ha tenido componentes básicamente económicos, que inciden en el comercio exterior, las inversiones directas, el financiamiento y la cooperación al desarrollo. En el terreno comercial, el puntaje mercado japonés recibe cerca del 5% de las exportaciones y provee alrededor del 7% de las importaciones de América Latina. Estas cifras resulten de indudable relevancia histórica, pero todavía no se acercan a aquellas de los socios tradicionales de América Latina como Estados Unidos o los países pusieron en estos vínculos durante los años setenta. Es probable que el esperado crecimiento de las importaciones japonesas estimulo también las exportaciones latinoamericanas en esa dirección, pero las exportaciones latinoamericanas en esa dirección, pero las estimaciones al respecto tienden a ser muy prudentes debido a que se espera que los principales beneficiarios de esa expansión sean las restantes potencias industrializadas, así como los países de industrialización reciente de Asia, mucho más cercanos en términos geográficos, políticos y culturales al Japón, y respecto de los cuales la posición competitiva de América Latina resulta cuando menos precaria.²¹ Sea

[21] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La evolución reciente de las relaciones comerciales internacionales", III Informe, LC/R.681, 31 de agosto de 1988, p. 51.

como fuere, los avances que pueda realizar la región en este sentido podrían reducir el considerable déficit comercial que mantiene con el Japón, que contrasta con los superávits que se han obtenido en relación a los otros grandes socios industrializados. Por otra parte, al igual de lo que ha sucedido en prácticamente todos los mercados tradicionales de América Latina, la importancia comercial de la región para el Japón ha declinado ostensible en los últimos años, circunstancia que se explica tanto por la retracción que ha producido la crisis de la deuda, como por la relativa falta de dinamismo comercial que ha caracterizado a la región. Cabe destacar que los vínculos comerciales más significativos de América Latina con el Japón se han concertado crecientemente en Brasil y México, seguidos a gran distancia por Perú, Argentina, Chile y Venezuela.²²

Las inversiones japonesas en la región han aumentado significativamente en las últimas décadas, concentrándose especialmente en las últimas décadas, concentrándose especialmente en el aprovechamiento de recursos naturales que tradicionalmente han asumido gran importancia para el Japón debido a sus grandes carencias y sus a veces obsesivas percepciones de vulnerabilidad en este contexto. Recientemente, también se ha observado un aumento de las inversiones japonesas en las industrias fronterizas de México con los Estados Unidos, en un evidente intento de usufructuar de las facilidades de que éstas gozan para el acceso al mercado norteamericano.

Japón se ha convertido en los últimos años en uno de los más importantes proveedores de cooperación al desarrollo en el mundo. Si bien ésta sigue muy concentrada en Asia, los flujos hacia América Latina han aumentado de manera significativa, tendencia que probablemente se reforzará en la medida en que vaya cumpliéndose el ambicioso plan diseñado por el Gobierno de Tokio para el período 1988-1992. Contrariamente a lo que podría pensarse, la cuestión de la deuda externa latinoamericana ha afectado igualmente a la banca japonesa, que mantiene cerca del 16% de la deuda regional. A su vez, América Latina ha recibido cerca del 70% de los préstamos japoneses a los países en vías de desarrollo.²³ Estas cifras dejaron inicialmente

[22]Colin Bradford y Carlos J. Moneta, "Relaciones comerciales y financieras entre Japón y América Latina", *Comercio Exterior*, México, (37) 6, junio de 1987, pp. 479-480.

[23]Stephen J. Anderson, "Japanese Views of Latin America in the Pacific Region", manuscrito preparado para la obra compilada por Carlos Portales, *La política internacional y el desarrollo de América Latina*, (Buenos Aires: GEL/RIAL, en prensa), pp. 17-18 y Barbara Stallings, "The Reluctant Giant: Japan and the Latin American Debt Crisis", en Susan J. Pharr (ed.), *Japan and the Third World*, (en prensa).

a los bancos japoneses en una posición muy expuesta frente a la crisis latinoamericana y si bien fueron adoptando provisiones para corregir esta situación, conservan un interés muy grande en la búsqueda de una solución para la crisis. Esta circunstancia, así como una preocupación más general del Gobierno japonés de contribuir a la estabilización del sistema financiero internacional y adoptar un perfil más acorde con la nueva importancia económica del país, llevaron al lanzamiento del Plan Mijazawa, que básicamente pretendía adecuar los pagos de la deuda a la capacidad económica de los países afectados, así como contribuir al mejoramiento de su rendimiento económico. Aun cuando el Plan no ha estado exento de dudas y el compromiso financiero japonés respecto de este problema ha sido vacilante,²⁴ ha representado la iniciativa procedente del mundo industrializado mejor recibida por los países deudores, expresando al mismo tiempo la voluntad de Japón de involucrarse más directamente en una cuestión e indudable resonancia política en la región.

Todos los especialistas tienden a coincidir en que la enorme importancia económica de Japón inevitablemente trae consigo nuevas responsabilidades políticas para el país, que hasta ahora ha procurado evitar debido a su singular historia y el perfil tradicional de su política exterior.²⁵ Esta cuestión se plantea también con respecto a América Latina, donde Japón ha procurado mantener un perfil político todavía más discreto que el que proyecta en otras partes del mundo, y que por cierto contrasta con los perfiles adoptados por los Estados Unidos, Europa Occidental y, hasta cierto punto, la Unión Soviética en la región. La reticencia de Japón a verse involucrado en cuestiones tales como la defensa de los valores democráticos o la protección de los derechos humanos quedó una vez más de manifiesto en el caso de la crisis de Panamá, que se ha convertido en el principal centro de operaciones financieras del Japón en América Latina y donde este país tiene un peso económico que sólo es superado precisamente por su gran aliado, los Estados Unidos. Japón también se vio en una situación incómoda frente al conflicto de Malvinas, en el cual se sintió obligado a apoyar al Reino Unido, aplicando sanciones comerciales a la Argentina con tales reticencias que en la práctica no tuvieron efecto. En estos casos también salió a relucir una de los dilemas clásicos del Japón en América Latina, esto

[24] Anderson, "Japanese Views", *op. cit.*, pp. 31-32.

[25] Sobre este tema, véase Robert A. Scalapino (ed.), *The Foreign Policy of Modern Japan*, (Berkeley: University of California Press, 1977).

es, su reticencia a actuar en una región que consideró en el pasado como reservada de manera casi exclusiva para los Estados Unidos. Tanto los cambios producidos en la posición internacional del Japón como la nueva inserción política de América Latina en el sistema internacional están alterando esta percepción, pero se trata todavía de un cambio gradual que además se ve dificultado por la resistencia natural de Tokio a adoptar compromisos más políticos en la región.

Los esfuerzos desplegados por los países latinoamericanos para acercarse más al Japón han sido todavía discretos, con la notable excepción de México, que ha ido fortaleciendo de manera muy significativo sus vínculos en esa dirección, y, en menor medida de Brasil, que ha contribuido por añadidura uno de los principales países de destino de la emigración japonesa. Panamá representa también un caso singular por las razones ya anotadas. En general, sin embargo, se advierte todavía un considerable desconocimiento de las nuevas realidades japonesas y una cierta incapacidad para desarrollar todas las potencialidades que ofrece este nuevo e importante socio de América Latina.

En algunos países latinoamericanos se ha planteado la conveniencia de buscar una inserción más activa en la Cuenca del Pacífico en general, concepto genérico bajo el cual se agrupa a Japón, la República Popular de China, los países de la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN), Australia, Nueva Zelanda, Taiwán, Hong-kong y, en ocasiones, los mismos Estados Unidos y la Unión Soviética.²⁶ En tanto que esta aproximación llama la atención sobre la existencia de un importante potencial de vínculos en esa dirección, la idea resulta sin duda útil e interesante. Sin embargo, se advierte una seria dificultad en la identificación precisa de esta región y, como lo reconocen todos los especialistas, hay una considerable reticencia entre los propios impulsores de la todavía vaga e imprecisa idea de la Comunidad del Pacífico a incorporar a los países latinoamericanos en sus esquemas de cooperación regional.²⁷ Por otra parte, resulta cuando menos discutible incluir, desde una perspectiva latinoameri-

[26] Véase por ejemplo, algunas de las contribuciones al libro editado por Pilar Armanet, *América Latina en la Cuenca del Pacífico: perspectivas y dimensiones de la cooperación*, (Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1987), así como el volumen publicado por este mismo centro bajo el título "Latin American Perceptions on the Pacific Basin", *Serie de Publicaciones Especiales*, Instituto de Estudios Internacionales N° 63, Santiago, 1985.

[27] Francisco Orrego Vicuña, "América Latina en la Cuenca del Pacífico: perspectivas y dimensiones de la cooperación", en Armanet, *América Latina en la Cuenca del Pacífico*, op. cit., pp. 11-13.

cana, a los Estados Unidos o la Unión Soviética dentro de este grupo, considerando que estas grandes potencias tienen sus propios subsistemas de relaciones con la región. Sea como fuere, México es el país que ha alcanzado una proyección mayor en la región del Pacífico Norte, mientras que Chile y, en menor medida, Perú y Argentina han establecido vínculos de cierta significación con algunos países de la Cuenca del Pacífico.

En cuanto a las relaciones de América Latina con la República Popular de China, cabe destacar que ellas han experimentado un importante desarrollo, sobre todo a partir de los años 70. Los vínculos económicos han crecido significativamente y han llegado a sumir una cierta importancia para algunos países de la región, si bien en general su nivel es todavía discreto. Después de un perfil inicial de considerable contenido ideológico, que llevó a una relación relativamente intensa pero accidentada con el régimen revolucionario cubano en los años 60, la aproximación de Beijing a América Latina ha sido muy pragmática, hasta el punto que conservó siempre relaciones relativamente buenas con los Gobiernos autoritarios que conocieron Argentina, Brasil y Chile durante las décadas siguientes. También se han observado coincidencias de cierta importancia en las posiciones chinas y latinoamericanas frente a algunas cuestiones económicas y conflictos políticos internacionales, incluyendo el propio caso centroamericano.

Durante la última década se ha producido igualmente un cierto desarrollo de los vínculos entre Australia y Nueva Zelanda y los países del Cono Sur de América Latina, que se han traducido en nuevas corrientes comerciales y en inversiones de cierta significación en países como Chile y Argentina. El perfil de estas relaciones tiende a asemejarse a los casos de Europa Occidental o Canadá debido a que también incluyen la promoción de los valores políticos compartidos entre los interlocutores. En cuanto al resto del área del Pacífico, cabe destacar los crecientes vínculos comerciales entre los nuevos países industrializados de Asia, entre los cuales cabe destacar Corea del Sur, Taiwán y los casos especiales de Hong-Kong y Singapur, y diversos países latinoamericanos. Las relaciones entre estas áreas tienden a ser tanto de cooperación en la defensa de algunos intereses comerciales comunes frente a las grandes potencias industrializadas, como de competencia en otros sectores críticos.

La Unión Soviética y sus aliados: la normalización de los vínculos

Las relaciones entre América Latina y la segunda potencia a nivel mundial son de data relativamente reciente. Pese a que hubo contactos recurrentes entre la URSS y algunos países y, sobre todo, partidos comunistas de la región durante el período de entreguerras y pese a que hubo una cierta normalización de los vínculos durante la segunda guerra mundial, explicable por la colaboración entre las potencias aliadas, estos contactos se vieron bruscamente interrumpidos con motivo de la guerra fría. La revolución cubana, un acontecimiento inesperado para la URSS, vino a alterar esta situación, aun cuando la peculiar relación que se configuró entre Cuba y la Unión Soviética, que responden a intereses políticos, económicos, ideológicos y militares, y que se han canalizado tanto a nivel oficial como, en medida decreciente, a nivel de partidos y movimientos afines a la URSS.²⁸

La naturaleza de los vínculos entre América Latina y la Unión Soviética varía de caso a caso. Por cierto, la relación más intensa existente en este campo ha sido protagonizada por el Gobierno cubano, unido por una relación especial con Moscú, que le provee asistencia económica masiva y apoyo militar, y que ha dado lugar a una serie de coincidencias y acciones conjuntas a nivel internacional. Aun cuando parece suficientemente demostrado que cada socio de esta relación especial tiene sus propios intereses y perfiles de política exterior, coincidentes en algunos casos pero diversos en otros,²⁹ también parece clara la extrema vulnerabilidad económica cubana con respecto a la Unión Soviética, que hasta ahora no ha podido ser atenuada significativamente por medio de vinculaciones más intensas con el resto de América Latina, con otras regiones del Tercer Mundo o con los países de Europa Occidental. Paradójicamente, el bloqueo estadounidense al régimen de Castro ha contribuido a esta situación.³⁰

[28] Dos compilaciones recientes y útiles sobre el tema se encuentran en Augusto Varas (ed.), *América Latina y la Unión Soviética: una nueva relación*, (Buenos Aires: GEL/FLACSO, 1987) y Eusebio Mujal-León (ed.), *The USSR and Latin America. A Developing Relationship*, (Boston: Unwin Hyman, 1989).

[29] Un análisis reciente sobre el tema lo provee Jorge I. Domínguez, "The Nature and Uses of the Soviet-Cuban Connection", en: Mujal-León, *The USSR and Latin America*, op. cit., pp. 159-182.

[30] Rafael Hernández, "La lógica de la frontera en las relaciones Cuba-Estados Unidos", en Hirst, *Continuidad y Cambio*, op. cit., p. 237.

La Unión Soviética y sus aliados del Pacto de Varsovia también han desarrollado relaciones intensas con el régimen sandinista de Nicaragua, que han tenido un componente económico y militar, aunque de una envergadura muy inferior al caso cubano. Similarmente, la explosiva situación existente en otros países centroamericano, especialmente El Salvador, ha llevado a un aumento de la influencia de movimientos revolucionarios afines a la URSS, como consecuencia del derrumbe o crisis de los antiguos regímenes existentes en la región, en un proceso provocado principalmente por factores endógenos en que Moscú ha tenido poca influencia directa.

Pero más allá de estos casos excepcionales, a los cuales podrían agregarse los intereses ideológicos que han primado en la aproximación soviética a Chile, sin perjuicio del escaso apoyo económico que recibió el régimen de la Unidad Popular chilena a comienzos de los años 70,³¹ las relaciones entre la Unión Soviética y América Latina se han caracterizado por su pragmatismo y su creciente normalidad, involucrando intereses comerciales, modalidades de cooperación económica se mantienen a un nivel todavía muy discreto, especialmente si se descuentan los casos excepcionales de Cuba y Nicaragua, ellos han experimentado un aumento significativo, incluyendo corrientes comerciales importantes para países como Argentina y, en menor medida, Brasil, Uruguay, Perú y Guyana. Cabe destacar asimismo que el comercio con la URSS ha arrojado tradicionalmente considerables superávits para América Latina, incluyendo también una cantidad significativa de bienes manufacturados de la región. La Unión Soviética y sus aliados han suscrito numerosos convenios de cooperación económica con la mayoría de los países de la región. La Unión Soviética y sus aliados han suscrito numerosos convenios de cooperación económica con la mayoría de los países de la región, que han dado lugar a asistencia técnica y suministro de bienes de equipo en sectores como el hidroenergético, minero, pesquero, metalúrgico y agropecuario.³² La cooperación científico-técnica entre la URSS y sus socios europeos del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME),

[31] Véase Isabel Turrent, *La Unión Soviética en América Latina: El caso de la Unidad Popular Chilena, 1970-1973*, (México D. F.: El Colegio de México, 1984) y Joseph Noguee y John Sloan, "Allende's Chile and the Soviet Union: A Policy Lesson for Latin American Nations Seeking Autonomy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, (21) 3, August 1979, pp. 339-368.

[32] Véase sobre este tema V. Zubenko, "Relaciones económicas de América Latina y el Perú con los países socialistas", en: Eduardo Ferrero Costa (ed.), *América Latina, el Perú y las Nuevas Relaciones Económicas Internacionales*, (Lima: CEPPEI, 1989), pp. 109-133.

por una parte, y diversos países latinoamericanos, por la otra, ha ido aumentando en los últimos años, orientándose en gran medida hacia los sectores ya individualizados. En el campo militar, además de los casos de Cuba y Nicaragua, la Unión Soviética se ha convertido en un importante abastecedor de armamentos para el Perú.

A lo largo de la década de 1980, la Unión Soviética ha otorgado atención especial a los países más importantes y desarrollados de la región como Argentina, Brasil y México, cuyos intentos de diversificación de sus relaciones internacionales y cuyos nuevos perfiles de política exterior, obviamente también en relación a los Estados Unidos, no han pasado desapercibidos por los soviéticos. Incluso, Moscú ha procurado acercarse en los últimos años a los grandes consensos latinoamericanos, articulados normalmente en foros regionales formales, como el SELA, y sobre todo informales, como el Grupo del Consenso de Cartagena, el Grupo de Contadora y, últimamente, el Grupo de los Ocho. De ahí que la Unión Soviética haya apoyado formalmente las posiciones latinoamericanas frente al conflicto centroamericano y la deuda externa y que incluso el máximo líder soviético, Mikhail Gorbachov, haya llegado a alabar los procesos de democratización (titulados de liberales o burgueses por el Partido Comunista de la URSS) que vive la región.

Desde la perspectiva latinoamericana, las relaciones con la Unión soviética responden a importantes intereses de política exterior, además de comportar beneficios económicos nada despreciables en algunos casos. En *primer* lugar, resulta natural que un proceso de diversificación de los vínculos externos incluya precisamente a uno de los principales actores de la escena internacional; en *segundo* lugar, se trata de un caso crítico y simbólico en la búsqueda de una mayor autonomía en que está empeñada la mayoría de los países de la región; en *tercer* lugar, se trata de relaciones que cumplen una cierta función de política interna, en tanto que en una medida ahora decreciente algunas fuerzas políticas internas tienden a identificarse fuertemente con la URSS;³³ y, por último, pero no por ello poco importante, la misma atención que le pueda otorgar a América Latina frente a unos socios tradicionales que parecen relegarla a un papel cada vez más marginal.

[33] Augusto Varas, "Las relaciones soviético-latinoamericanas bajo la hegemonía regional de los Estados Unidos", en: Varas, *América Latina y la Unión Soviética*, op. cit., p. 13.

Los cambios que se están produciendo en los restantes países de Europa Oriental probablemente también incidirán en las relaciones entre esa área y América Latina. Si en el pasado no había una gran diferenciación entre la aproximación soviética y la de sus aliados europeos respecto a la región, hoy esta situación está empezando a modificarse significativamente. Incluso, más allá de las enormes diferencias objetivas existentes entre estos casos, hay una cierta percepción, necesariamente vaga, de afinidad respecto de los procesos de transición política que viven Hungría y Polonia y aquellos que se viven en América Latina (y, por cierto, los que completaron exitosamente España y Portugal). Por otra parte, hay un apenas disimulado deseo por parte de los regímenes de Varsovia y Budapest de proyectar una imagen más autónoma en la región, similar a la que ha proyectado por mucho tiempo Yugoslavia, pero incluso con componentes que los acercan más a los países de Europa Occidental, con los cuales se identifican crecientemente. La otra cara de la medalla, sin embargo, es la competencia que objetivamente se verifica entre las solicitudes de ayuda para hacer frente a los diversos desastres económicos que exhiben las dos regiones, carrera en que América Latina lleva todas las de perder debido a consideraciones estratégicas y políticas que no hace falta profundizar.

El Tercer Mundo: entre la solidaridad y el pragmatismo

Contrariamente a lo que podría pensarse, la identificación de América Latina con el Tercer Mundo, concepto por otra parte bastante vago e indeterminado, no está exenta de polémica. Si para la mayoría de los europeos, con la excepción parcial de los españoles, pueden caber pocas dudas respecto de la adscripción de la región dentro del Tercer Mundo e incluso, de acuerdo a criterios políticos y culturales cuando menos discutibles, al mundo no occidental, en otras áreas, incluyendo a los propios países latinoamericanos, existen visiones más matizadas.

Desde la perspectiva que nos interesa en este trabajo, que se centra en las políticas exteriores latinoamericanas, cabe destacar que la región no sólo se ha identificado en términos genéricos con las reivindicaciones económicas normalmente asociadas con el Tercer

Mundo, sino que, por simples razones cronológicas, fue incluso la precursora en ese campo, cuestionado desde los años 50 un orden económico que consideraba profundamente sesgado e injusto y luchando por el establecimiento de nuevos principios e instituciones favorables a los países en desarrollo. Gracias al impulso de una generación de personalidades notables, cuya figura rectora fue Raúl Prebisch, la región aportó una parte importante del análisis económico que serviría de base a las reivindicaciones del mundo en desarrollo, a la vez que contribuyó a la creación de diversas organizaciones internacionales más orientadas hacia las necesidades del Tercer Mundo, así como de algunas agrupaciones de países productores de materias primas.

Aunque América Latina ha sido en general más reticente a participar en las manifestaciones políticas del Tercer Mundo, a la larga una cantidad considerable de países se ha vinculado al Movimiento de los No Alineados, sin olvidar el caso de Cuba, que desde sus mismo inicios desempeñó un papel extremadamente activo en esta agrupación.³⁴

Hacia los años 70 el tercermundismo tanto económico como político cobró gran fuerza en la región, recibido la entusiasta adhesión de países como Perú, Argentina (durante el segundo período peronista), Chile (durante el Gobierno de la Unidad Popular), México, Panamá, Bolivia y la gran mayoría de los países del Caribe anglófono. La región incluso llegó a depositar grandes esperanzas en la aprobación, en el seno de las Naciones Unidas, de declaraciones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional o la Carta de Derechos y Deberes de los Estados. Este ambiente optimista se vio reforzado por el nuevo poderío que parecían adquirir los países productores de materias primas en plena crisis del petróleo. Sin embargo, la realidad demostró muy pronto que estos triunfos fueron pasajeros y que la aprobación de principios generales sólo deparaba satisfacciones a nivel simbólico, sin que contribuyera a alterar realmente el funcionamiento de los regímenes económicos internacionales.

En parte debido a estas frustraciones y en parte debido a los cambios económicos internos que se fueron produciendo dentro de los países de la región, durante los años 80 han tenido a prevalecer

[34]Alvaro Briones, "El Tercer Mundo en la perspectiva Latinoamericana", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, (19) 75, julio-septiembre 1986, pp. 335-370.

posiciones más pragmáticas en este terreno. Naturalmente, la región sigue reclamando la modificación de un sistema económico internacional que, con razón, considera lesivo para sus intereses, pero por otra parte hay una conciencia creciente de que la reinserción de América Latina en la economía mundial no puede depender tan sólo de planteamientos casi utópicos y que si bien hay muchas coincidencias con otras regiones del Tercer Mundo, los alineamientos tienden a cambiar según los intereses conceptos que estén en juego en cada caso. Así, México no ha adherido a la Organización de Países Exportadores de Petróleo, un considerable número de exportadores agrícolas de la región ha procurado concertarse con países desarrollados con intereses similares en el Grupo de Cairns y las propias posiciones latinoamericanas frente a temas tan cruciales como la regulación e los servicios no coinciden necesariamente debido a los distintos intereses que están en juego en cada caso. En suma, aunque se siguen manteniendo muchos postulados básicos para la reforma del sistema económico internacional, hay conciencia en que la divisoria Norte-Sur no puede ser el único referente para la acción económica externa de la región, como tampoco lo es en diversos países asiáticos. Asimismo, también hay un consenso creciente de que la cooperación Sur-Sur supone primero una concertación entre los propios países latinoamericanos que todavía está en plena gestación.

Aunque en ningún caso las relaciones con otras regiones en desarrollo tienen una envergadura similar a las que mantiene América Latina con el mundo desarrollado, algunos países de la región han establecido vínculos importantes a nivel. El caso más conocido es el de Cuba, que mantiene una presencia muy destacada en Africa que se extiende al plano militar y cuyo papel en el Movimiento de los No Alineados ya ha sido mencionado. Por su parte, Brasil también tiene una presencia diplomática y económica importante en Africa, donde incluso se ha convertido en un proveedor de cooperación al desarrollo. En general, varios países de la región poseen vínculos de cierta importancia con países árabe en América Latina. Como ya se ha visto, también se han gestado vínculos comerciales con algunos países asiáticos, que se suman a las relaciones diplomáticas que muchos países latinoamericanos han mantenido tradicionalmente con potencias regionales como la India. Sin embargo, tendido a prevalecer posiciones más pragmáticas en este terreno. Naturalmen-

te, la región sigue reclamando la modificación de un sistema económico internacional que, con razón, considera lesivo para sus intereses, pero por otra parte hay una conciencia creciente de que la reinscripción de América Latina en la economía mundial no puede depender tan sólo de planteamientos casi utópicos y que si bien hay muchas coincidencias con otras regiones del Tercer Mundo, los alineamientos tienden a cambiar según los intereses concretos que estén en juego en cada caso. Así, México no ha adherido a la Organización de Países Exportadores de Petróleo, un considerable número de exportadores agrícolas de la región ha procurado concretarse con países desarrollados con intereses similares en el Grupo de Cairns y las propias posiciones latinoamericanas frente a temas tan cruciales como la regulación de los servicios no coinciden necesariamente debido a los distintos intereses que están en juego en cada caso. En suma, aunque se siguen manteniendo muchos postulados básicos para la reforma del sistema económico internacional, hay conciencia en que la divisoria Norte-Sur no puede ser el único referente para la acción económica externa de la región, como tampoco lo es en diversos países asiáticos. Asimismo, también hay un consenso creciente de que la cooperación Sur-Sur supone primero una concertación entre los propios países latinoamericanos que todavía está en plena gestación.

Aunque en ningún caso las relaciones con otras regiones en desarrollo tienen una envergadura similar a las que mantiene América Latina con el mundo desarrollado, algunos países de la región han establecido vínculos importantes a ese nivel. El caso más conocido es el de Cuba, que mantiene una presencia muy destacada en África que se extiende al plano militar y cuyo papel en el Movimiento de los No Alineados ya ha sido mencionado. Por su parte, Brasil también tiene una presencia diplomática y económica importante en África, donde incluso se ha convertido en un proveedor de cooperación al desarrollo. En general, varios países de la región poseen vínculos de cierta importancia con países árabes, tanto para el abastecimiento de petróleo como por la existencia de una importante inmigración árabe en América Latina. Como ya se ha visto, también se han gestado vínculos comerciales con algunos países asiáticos, que se suman a las relaciones diplomáticas que muchos países latinoamericanos han mantenido tradicionalmente con potencias regionales

como la India. Sin embargo, aunque todos estos vínculos encierran un importante potencial para el futuro, el grueso de los esfuerzos diplomáticos de la región se sigue concentrando en otras direcciones.

La concertación regional: la nunca acabada búsqueda de la unidad

Como es natural, las relaciones intrarregionales han constituido tradicionalmente un ámbito de acción preferente para las políticas exteriores latinoamericanas, sólo comparable en su importancia a las relaciones con los Estados Unidos. En el plano político, los vínculos entre los países latinoamericanos han manifestado generalmente una tendencia dualista con elementos de cooperación y de conflicto. De cooperación, debido a unas interacciones profundas cuyas raíces se encuentran en la historia, la proximidad geográfica, las identidades culturales y políticas y las percepciones compartidas sobre el contexto externo, que han alimentado permanentemente el ideal de la integración y de la unidad región. De conflicto, porque los países latinoamericanos han protagonizado una serie de disputas derivadas de intereses territoriales, económicos, políticos, demográficos y de otra índole,³⁵ que si bien por lo general no han adquirido la virulencia de los conflictos ocurridos en otras regiones, incluyendo por cierto a la propia Europa hasta 1945, han dejado un legado de rivalidades y percepciones de hostilidad que ha obstaculizado la cooperación regional y que en algunos casos, afortunadamente cada vez menos, puede rebotar de tiempo en tiempo.

Si las interacciones políticas entre los países latinoamericanos han sido tradicionalmente considerable, no se puede decir lo mismo de los vínculos económicos. Por el contrario, siguiendo un patrón típicamente colonial, la mayoría de los de la región ha mantenido vínculos mucho más fuerte con los países centrales en el sistema internacional que entre ellos mismos, factor que, dicho sea de paso, constituye uno de los múltiples obstáculos para la integración regio-

[35] Sobre este tema, véase Wolf Grabendorf, "Tipología y potencial de conflictos en Latinoamérica", *Nueva Sociedad*, Caracas, 59, marzo-abril 1982, pp. 39-46; Jack Child, "Inter-State Conflict in Latin America in the 1980s", en: Jennie K. Lincoln y Elizabeth G. Ferris (eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies. Challenges for the 1980s*, (Boulder/London: Westview Press, 1984), pp. 21-35 y Carlos Portales, "Sudamérica: seguridad regional y relaciones con Estados Unidos", *Documento de Trabajo de FLACSO*, Chile, N°289, abril 1986.

nal. Aun cuando esta tendencia no se ha revertido, en las últimas décadas se ha producido una cierta dinamización del comercio intraregional, sobre todo en lo que respecta a bienes manufacturados, y algunas corrientes nuevas de inversión procedentes de potencias económicas regionales como Brasil. Aunque estas tendencias en general positivas no han podido escapar a los efectos de la crisis económica que ha asolado a la región ellas encierran un importante potencial que pretende ser desarrollado mediante nuevas modalidades de integración y cooperación entre grupos más reducidos de países, entre las que se destaca sin duda el importante programa de integración argentino-brasileño.

En otro trabajo en este mismo volumen se trata en profundidad la evolución de la integración y cooperación regional en América Latina.³⁶ Aquí sólo queremos destacar el surgimiento de un mayor pragmatismo en este campo, que ha llevado a la superposición de múltiples vías de acción, que incluyen mecanismos formales e informales, procesos bilaterales y multilaterales, acciones amplias y restringidas. El alcance de los esquemas tiende a variar de manera igualmente notoria, refiriéndose al intercambio comercial, la conexión de mercados, el desarrollo de infraestructura física, la utilización de recursos compartidos, la solución de problemas económicos comunes, el desarrollo tecnológico, la concertación de intereses y posiciones económicas frente a terceros actores y también, por cierto, de posiciones de política exterior.

Para los fines de este trabajo, este último aspecto adquiere sin duda una relevancia central. Contrariamente a lo que podría pensarse, la concertación en materia de política exterior constituye una tendencia muy reciente en la región, asociándose específicamente a los años 80 y a diversos cambios internos y externos que se han producido en estos años. Es cierto que el ideal integracionista tiene raíces históricas muy profundas, pero también es cierto que en la práctica este ideal se ha visto en gran medida frustrado y que por otra parte se concentró casi exclusivamente en el terreno económico. Esta realidad, las percepciones mutuas de rivalidad ya mencionadas y una visión excesivamente formal y anquilosada de las relaciones internacionales contribuyeron a que las políticas exteriores latinoamericanas

[36] Ver el artículo de Juan Mario Vacchino, "Integración, Cooperación y Concertación en América Latina", en: PNUD-CEPAL, *El sistema internacional y América Latina. América Latina y Europa Occidental en el umbral del siglo XXI*, Documento de Trabajo Nº 4, Santiago de Chile, octubre 1989.

no le otorgaran gran prioridad a la cooperación política regional. Así, paradójicamente América Latina no ocupó por lo general un lugar de gran importancia en las políticas exteriores de México, Brasil o Argentina; pese a sus orígenes comunes y su debilidad intrínseca, los países centroamericanos no lograron establecer una tradición de tratamiento conjunto de los problemas que afectaban a todo el Istmo; y países vecinos con intereses comunes evidentes vieron entrabadas sus relaciones bilaterales por múltiples disputas históricas, reales o imaginarias.

La gravedad y complejidad de las crisis internacionales que ha debido enfrentar América Latina en estos años, las coincidencias políticas a que han dado lugar los procesos de democratización de la región, una nueva coincidencia de las carencias de los organismos fundamentalmente económicos de integración que se han establecido en las últimas décadas, las limitaciones de la acción en las organizaciones internacionales en que ha participado tradicionalmente América Latina y el ejemplo proporcionado por países de fuera de la región, llevaron a la búsqueda de mecanismos flexibles, informales y novedosos de concertación política, que inicialmente se han concentrado en las crisis centroamericana y de la deuda externa, pero que con el tiempo han empezado a cubrir otros temas, y que han servido además para entablar diálogos multilaterales con otros países o grupos de países.³⁷ Los antecedentes más cercanos de esta tendencia se dieron con motivo del apoyo latinoamericano a la reivindicación de Panamá de su canal y la concentración de las posiciones de varios países latinoamericanos frente a la guerra civil nicaragüense que terminó con el triunfo sandinista. También se podría mencionar la concertación latinoamericana frente al conflicto de Malvinas, aun cuando ésta no fue en caso alguno completa. Pero las expresiones más claras y elaboradas de esta tendencia fueron la formación del consenso de Cartagena de países deudores de América latina, sin perjuicio de que sus resultados hayan sido magros; el establecimiento específicamente centroamericana que condujo a los acuerdos de esquipulas; y las constitución del Grupo de los Ocho.

[37] Para una descripción de este proceso véase Rosario Green, "Nuevas formas de concertación regional en América Latina: el Grupo de los Ocho" y Sebastián Alegrett, "Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina", en el *Informe Anual RIAL 1988: Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina*, Santiago de Chile, Documento de Trabajo N°3 del Proyecto PNUD/CEPAL de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, Octubre 1988. Véase también Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *El Grupo de los Ocho: ¿Un nuevo interlocutor regional en América Latina?*, Dossier 17, marzo de 1989.

Limitaciones de espacio nos impiden siquiera resumir la evolución de estas experiencias tan diversas, ejercicio que por otra parte sería redundante a la luz de la vasta literatura existente sobre temas como el conflicto centroamericano y la deuda externa. Más bien, lo que nos interesa destacar es el desarrollo gradual de la voluntad de los países latinoamericanos de hacer converger y coordinar sus intereses de política exterior, coincidiendo por otra parte con una tendencia prácticamente universal hacia la intensificación de la cooperación política entre países próximos a afines. A su vez, esta tendencia también ha estado dominada por la modalidad de geometría variable o de las distintas velocidades que ha sido tan característica de las experiencias europeas, en el sentido de que coexisten diferentes niveles de concertación, dependiendo de los temas, las voluntades políticas existentes en cada caso y los variables compromisos e intereses de los Gobiernos involucrados. Sería por cierto prematuro pretender evaluar los resultados que han arrojado estas experiencias. Sin embargo, no está demás señalar que, más allá de sus evidentes limitaciones, sobre todo en lo que respecta a la formación del temido pero quizás imposible "cartel" de deudores, el Grupo del Consenso de Cartagena contribuyó a plasmar una posición regional sobre el tema que ha sido recogida en diversas iniciativas posteriores y que también ha servido de referencia, aunque por cierto no decisiva, para algunos de los interlocutores de América Latina en este tema. En cuanto al Grupo de Contadora, la fuerte legitimidad internacional que llegó a adquirir, su indudable contribución a la contención del conflicto centroamericano y su influencia indirecta en la concertación propiamente centroamericana que le sucedió, también arrojan un saldo ampliamente favorable para esta iniciativa, pese a que no logró acabar con la guerra y las tensiones en la región. El carácter reciente del Grupo de los Ocho otorga todavía menos perspectiva histórica para evaluar su impacto, pero no deja de ser significativo que interlocutores de tanta importancia para América Latina como los países de Europa Occidental hayan respondido tan favorablemente a su surgimiento y que, después de todo, haya motivado la primera convocatoria propia de tantos presidentes latinoamericanos en toda la historia de la región.³⁸ Pero, más allá de los resultados concretos

[38] La reunión de los Jefes de Estado del Grupo de los Ocho, celebrada en Acapulco, México, el 28 y 29 de noviembre de 1987, que culminó con la aprobación del "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia", reproducido en *Síntesis*, Madrid, 5, mayo-agosto 1988, pp. 496-508.

que arrojen estas experiencias, algunos de los cuales no han sido en modo alguno insignificantes, ellas representan un ejercicio de acercamiento, colaboración y aprendizaje conjuntos hasta ahora inéditos en la región, constituyendo uno de los cambios de mayor significación que se han producido en las relaciones internacionales de América Latina en las últimas décadas.³⁹

Conclusión: los desafíos de la política exterior

El proceso de convergencia de las políticas exteriores latinoamericanas no ha sido en modo alguno total, así como tampoco lo han sido procesos más avanzados existentes en este campo como el protagonizado por los doce de la Comunidad Europea. Cada país latinoamericano sigue conservando su perfil e intereses propios de política exterior, que reflejan sus tradiciones, condiciones objetivas y capacidades en este campo. Sin embargo, la evolución de los temas reseñados más arriba también muestra la existencia de algunas tendencias comunes de cambio en las relaciones internacionales de la región, que se dan con variable intensidad en cada caso particular.

En *primer* lugar, se observa una tendencia hacia la diversificación de los vínculos externos, que se ha expresado hasta ahora sobre todo en el terreno político, si bien prácticamente todos los países buscan el cumplimiento de este objetivo igualmente en el terreno económico. Esta búsqueda de la diversificación ha llevado al fortalecimiento de los vínculos interlocutores y socios, como Estados Unidos y, en menor medida, Europa Occidental, esta diversificación ha implicando también a nuevos actores e interlocutores dentro de estos países, como consecuencia de la riqueza de sus sociedades civiles y el pluralismo que las caracteriza. Por cierto, la intensidad con que se persigue este objetivo de la diversificación varía de caso a caso, no sólo por la mayor o menor prioridad que se le asigna, sino que también por las distintas capacidades de política exterior del país en cuestión. Es obvio que las posibilidades en este campo son muy diversas en los casos de Brasil o Costa Rica, Argentina o Paraguay, República Dominicana o Venezuela. También parece claro que una aproximación a África tiene una viabilidad y prioridad mayores para

[39] Véase sobre este tema nuestro trabajo, "Las nuevas formas de concertación política en América Latina", *Estudios Internacionales*, (17) 68, octubre-diciembre 1984, pp. 513-536.

un país como Brasil que incluso para la Argentina, y que una vinculación mayor con el Pacífico tiene más sentido para México que para el Paraguay.

La búsqueda de la diversificación de los vínculos externos también parece relativamente independiente de los cambios de régimen o de Gobierno que se han sucedido en la región. Las relaciones económicas entre la URSS y Argentina se han ido estrechando tanto bajo regímenes autoritarios como democráticos; Brasil realizó importantes avances en el logro de este objetivo a partir de mediados de la década el 1970, bajo pleno régimen autoritario; Cuba ha estado empeñada en los últimos años en reducir su dependencia económica de la URSS, aunque con poco éxito; y la mayoría de los Gobiernos democráticos de la región procura ampliar sus vínculos externos y reducir su vulnerabilidad frente a Washington.

En *segundo* lugar, se registra una cierta tendencia hacia la redefinición de las relaciones externas de mayor peso para cada país latinoamericano, explícita de mayor peso para cada país latinoamericano, explícita en algunos casos e implícita en otros. Como ya se ha visto, esta tendencia afecta sobre todo a las relaciones con Estados Unidos, manifestándose en países tan diversos como Brasil, Colombia, Argentina, Costa Rica, Chile, Perú, Guatemala o Panamá. En un sentido distinto, también está presente en lo que respecta a las relaciones con los restantes países latinoamericanos, como lo demuestra el acercamiento argentino-brasileño, los esfuerzos de concertación centroamericanos o la existencia del mismo Grupo de los Ocho.

En *tercer* lugar, se ha producido una cierta modificación en la conducción y estilos de la políticas exteriores, en el sentido de que se han empezado a abandonar algunas de sus rigideces y formalidades tradicionales y que se comienza a notar una visión más rica, flexible y sofisticada del sistema internacional en que opera la región, si bien queda todavía mucho por andar en este camino. También hay elementos de continuidad que no resultan nada sorprendentes. Entre ellos, cabe destacar en los años 50 entre la estrategia de desarrollo, la inserción externa de la región y la política exterior.⁴⁰ Esta relación

[40] Kenneth Coleman y Luis Quirós-Varela, "Determinants of Latin American Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies", en: Elizabeth G. Ferris y Jennie K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies. Global and Regional Dimensions*, (Boulder: Westview Press, 1981). Véase también Heraldo Muñoz, "El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes", *Estudios Internacionales*, (20) 80, octubre-diciembre 1987, pp. 769-804.

sigue plenamente vigente en el caso latinoamericano, precisamente porque pese a los avances a veces impresionantes que pudo realizar la región hasta el estallido de la crisis de la deuda y que a menudo se pasan por alto en los análisis un tanto derrotista que se hacen de la historia del desarrollo latinoamericano, precisamente porque pese a los avances a veces impresionantes que pudo realizar la región hasta el estallido de la crisis de la deuda y que a menudo se pasan por alto en los análisis un tanto derrotistas que se hacen de la historia del desarrollo latinoamericano,⁴¹ el hecho es que los objetivos finales se han visto frustrados y que incluso parte del camino avanzado se ha malogrado durante esta década perdida que han sido los años 80. En suma, la preocupación por el tema del desarrollo y por las funciones que puede y debe realizar la política exterior en esta búsqueda, sigue siendo muy alta. Puede que los instrumentos o las políticas concretas en este plano tiendan a variar en el tiempo, como de hecho ha sucedido tanto a nivel internacional (caso de la atenuación del tercermundismo militante de los 70) o interno (cambios en las estrategias de desarrollo), pero los objetivos siguen siendo los mismos, en parte porque la propia vulnerabilidad externa de la región no ha disminuido significativamente.

Precisamente esta última consideración merece una reflexión adicional. Es cierto que las relaciones internacionales de la región se han diversificado, que los vínculos con los Estados Unidos se están modificando gradualmente, que América Latina tiene nuevos interlocutores y que todo el sistema internacional está en proceso de cambio. Pero también es cierto que la vulnerabilidad externa de la región no ha disminuido de manera tan clara, como lo demuestra sobre todo la crisis de la deuda externa. Así, pese a todo el profesionalismo de su diplomacia, pese a la diversificación de sus vínculos externos y pese a que incluso la inserción externa del país ha variado mucho con respecto a tres o cuatro décadas atrás, Brasil sigue enfrentando una crisis motivada en parte por factores externos que no sólo ha afectado su capacidad negociadora, sino que ha contribuido a imponer importantes limitaciones a su desarrollo interno. Argentina alcanzó durante el Gobierno de Alfonsín un prestigio internacional casi sin precedentes en su historia reciente, pero los efectos de esa política circunstancias que fue resaltada por muchos críticos de la

[41] Este tema es tratado con su habitual maestría y agudeza por Albert Hirschmann, "La Economía Política del Desarrollo Latinoamericano. Siete ejercicios en retrospectiva", *El Trimestre Económico*, México, 216, octubre-diciembre 1987, pp. 769-804.

política de prestigio que se siguió durante el período. México ha pretendido desempeñar en las últimas décadas un papel activo en la pacificación de Centroamérica, pero no se puede desconocer que su vulnerabilidad financiera frente a los Estados Unidos le ha impuesto limitaciones en su acción. Los ejemplos podrían seguir, pero lo que nos interesa constatar es que si bien la existencia de los cambios en las políticas exteriores parece incontrovertible, sus efectos en la sociedad merecen un análisis y reflexión mayores.

Tanto los elementos de cambio como aquellos de continuidad implican desafíos importantes para las políticas exteriores de la región. Los primeros, porque requieren de un proceso de adaptación y de adecuación que en algunos casos resulta bastante difícil, especialmente cuando no existe una tradición previa que pueda servir de base para esa necesaria adaptación. Los segundos, porque se trata de temas recurrentes que no han tenido hasta ahora una solución satisfactoria.

Las políticas exteriores de la región están enfrentando así desafíos de gran envergadura. La mayor complejidad de la agenda externa, la proliferación de actores que no sólo se erigen en nuevos interlocutores sino que también operan en los propios países, y la extraordinaria fluidez de un sistema internacional que parece estar permanentemente en transición hacia nuevas etapas que todavía no se vislumbran con claridad, exigen una capacidad de respuesta superior a las posibilidades de muchos países, tanto más cuando existen importantes limitaciones de infraestructura y de recursos humanos. Precisamente por esta razón, la profesionalización y modernización del servicio exterior, dos conceptos que por otra parte no son siempre equivalentes, asumen tanta importancia para la región.⁴²

La próxima década será crucial para comprobar si los cambios en las relaciones internacionales de América Latina han contribuido a modificar la inserción externa de la región o si han tenido efectos más modestos. La respuesta no dependerá tan sólo del funcionamiento del sistema internacional y de las reacciones de los interlocutores externos, sino que también de lo que puedan hacer los propios países de la región.

[42] Este es uno de los temas centrales del Proyecto "Democratización y Política Exterior en Argentina, Brasil y Uruguay", que se está realizando en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, RFA, bajo la dirección de Dieter Nohlen y con el apoyo de la Deutsche Forschungsgemeinschaft.